



Table des matières

| | |
|---|----|
| Principaux enjeux | 2 |
| Les propositions des candidats | 3 |
| Historique des propositions | 4 |
| Les propositions à l'étranger | 5 |
| Mise en œuvre | 6 |
| Chiffrage des propositions des candidats | 7 |
| Benôit Hamon : Créer un groupe de pays pour l'approfondissement de l'intégration européenne.. | 7 |
| Benôit Hamon : Réviser les accords de Dublin..... | 10 |
| Arnaud Montebourg : Suspendre la directive sur les travailleurs détachés | 13 |
| Arnaud Montebourg : Redéfinir le projet européen autour des pays de la zone Euro | 18 |
| Vincent Peillon : Création d'un fonds européen de sécurité et de défense | 21 |
| Manuel Valls : Doter la politique de concurrence d'une dimension externe | 24 |



Principaux enjeux

La réforme du fonctionnement des institutions européennes, dans le contexte du départ annoncé du Royaume-Uni et de la montée des partis eurosceptiques dans plusieurs États membres, vise à renforcer leur légitimité et à susciter à nouveau l'adhésion des populations. Il s'agit aussi, après une période d'élargissement de l'Union, de redonner un souffle nouveau à un mouvement d'approfondissement autour d'un nombre limité d'États membres ayant l'euro pour monnaie.

Benoît Hamon et Arnaud Montebourg proposent de créer un groupe de pays afin d'approfondir l'intégration européenne autour du noyau dur des 18 États membres de la zone euro. Cette proposition orienterait l'Union vers une « Europe à plusieurs vitesses », qui existe de fait sur certains sujets – à commencer par la monnaie unique mais aussi l'espace Schengen –, mais qui ne s'est jamais développée au-delà d'initiatives ponctuelles sur les autres sujets.

Benoît Hamon propose la fin des accords de Dublin, qui permettent à un pays membre de l'Union européenne de renvoyer un demandeur d'asile non pas vers son pays d'origine, où il est serait en danger, mais vers le premier pays de l'Union dans lequel il a déposé une demande d'asile.

Arnaud Montebourg propose, quant à lui, la suspension de la directive sur les travailleurs détachés, qui assure notamment la libre-circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne. Par les comportements d'optimisation qu'elle permet, elle cristallise les craintes de *dumping* social entre États membres et a été au cœur des débats lors de nombreuses échéances électorales.

Vincent Peillon propose de créer un fonds européen de sécurité et de défense. Il reprend ainsi la proposition formulée par Thierry Breton en février 2016, reprise par le président de la République, dans son allocution du 14 juillet 2016, et qui a fait l'objet d'une communication de la part de la Commission européenne autour d'un plan européen pour la défense, le 30 novembre 2016.

Manuel Valls, enfin, propose de doter la politique de la concurrence d'une dimension externe, qui permettrait l'émergence de champions européens. Manuel Valls envisage une transformation des dispositifs d'aides d'État dans le cadre d'une refonte de la politique de concurrence européenne ; elle permettrait qu'« à chaque fois qu'une entreprise européenne subira la concurrence déloyale d'un groupe étranger plus fort parce que soutenu par exemple par des aides d'État, l'entreprise européenne devra pouvoir être aidée publiquement à due concurrence ».



Les propositions des candidats

| Candidat |  Benoît Hamon |  Arnaud Montebourg |  Vincent Peillon |  Manuel Valls |
|-------------|---|--|--|--|
| Proposition | Créer un groupe de pays pour l'approfondissement de l'intégration européenne - Réviser les accords de Dublin | Redéfinir le projet européen autour des pays de la zone Euro - Supprimer la directive «travailleurs détachés» | Créer un fonds européen de sécurité et de défense | Doter la politique de concurrence d'une dimension externe |
| Chiffrage | Pas d'impact budgétaire 1,8 Md€ à l'échelle européenne | Pas d'impact budgétaire De trop nombreuses inconnues empêchent un chiffrage robuste | De trop nombreuses inconnues empêchent un chiffrage robuste | Pas d'impact budgétaire |



Historique des propositions

La volonté de réformer l'Union européenne et de relancer le projet européen est régulièrement avancée par les candidats à l'élection présidentielle depuis le début des années 1990. Les propositions des candidats vont, selon le positionnement de chacun, d'un approfondissement de la construction européenne vers une Europe fédérale, jusqu'au retrait de la France de l'Union européenne et de la monnaie unique afin de recouvrer une souveraineté en tous domaines : économique, sécurité, contrôle des frontières, etc. En 1995, le candidat Jacques Chirac évoque déjà un manque de légitimité du processus décisionnel européen et un processus de construction européenne « *désenchanté* ».

Réviser les accords de Dublin

Le règlement de Dublin, dont la première version date de 2009, fait l'objet de critiques récurrentes dans les États membres de l'Union par certains membres de la classe politique et par la société civile. Plusieurs candidats se sont exprimés en faveur d'une révision de ce texte, notamment Emmanuel Macron qui s'est dit prêt récemment à « *rouvrir le sujet* ».

Suspendre la directive « travailleurs détachés »

Le détachement de travailleurs fait régulièrement l'objet de débats, tant en France qu'au niveau communautaire. Texte symbolique de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, la directive dite « travailleurs détachés » est entrée en vigueur en 1996. Cette directive a fait l'objet de nombreuses critiques, pour les abus qu'elle permettrait et les comportements d'optimisation des entreprises qui s'établissent dans des pays où les charges sociales sont faibles. Les abus ont conduit à une première évolution du droit applicable en 2014, puis en mars 2016. La réforme de 2016 prévoit un alignement du régime des travailleurs détachés sur celui du pays d'exercice ; la limitation à deux ans par mission de la durée d'application du statut de travailleur détaché ainsi que le maintien de l'assujettissement au régime de sécurité sociale du pays d'origine.

Redéfinir le projet européen autour des pays de la zone Euro

Le principe d'une intégration différenciée a été défendu par François Hollande en tant que président de la République à l'issue du Conseil européen de février 2015. Dans le contexte de la présidentielle 2017, plusieurs candidats se sont positionnés pour une mise en retrait de la France des institutions européennes dans leur fonctionnement actuel notamment Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon.

Créer un fonds européen de sécurité et de défense

La création d'un fonds européen de sécurité et de défense n'est pas une proposition nouvelle. Elle revêt un intérêt tout particulier ces derniers mois, dans le contexte des attentats terroristes survenus en Europe et des conflits du sud de la Méditerranée, qui ont poussé des millions de migrants depuis 2013 aux frontières de l'Union. Thierry Breton s'est exprimé, dès février 2016, pour la création d'un tel fonds. La proposition a ensuite été portée par le président de la République François Hollande, lors de son allocution du 14 juillet 2016, et reprise par les ministres de la Défense français et allemand, Jean-Yves Le Drian et Ursula van der Leyen, dans une proposition transmise à la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, en septembre 2016. Enfin, Jean-Claude Juncker a annoncé, dans son discours sur l'état de l'Union, prononcé le 14 septembre 2016, que la Commission proposerait, avant la fin de l'année 2017, la création d'un fonds européen de la défense.

Doter la politique de concurrence d'une dimension externe

Le traité de Rome (mars 1957) pose les fondements de la politique communautaire de la concurrence et octroie des compétences communes à la Communauté économique européenne (CEE) en la matière.



L'émergence de règles communes encadrant la concurrence est envisagée comme le pendant de la libre-circulation des biens permise par le traité de Rome. Les aides publiques octroyées par les États aux entreprises ont cependant fait l'objet de nombreux débats européens, depuis le début des années 2000.

Les propositions à l'étranger

Redéfinir le projet européen

La principale tentative, unilatérale, de réforme de l'Union au bénéfice d'un État-membre est celle conduite par David Cameron en 2016, accord qui a été soumis au référendum du 23 juin 2016 et rejeté par les Britanniques. Cet accord engageait le Royaume-Uni vers ce que le Premier ministre qualifiait de « *statut spécial* », prévoyant des dispositions particulières concernant l'immigration, la souveraineté du Royaume-Uni et sur la position particulière du pays par rapport à la monnaie unique. Cette démarche diffère fortement, dans ses motivations, des propositions faites par Benoît Hamon et Arnaud Montebourg, qui plaident pour un renforcement de l'Union, mais permet d'illustrer ce qu'un pays est en mesure d'obtenir seul en négociant avec ses partenaires européens.

Revoir les accords de Dublin

Le gouvernement hongrois de Viktor Orban a décidé, en juin 2015, de suspendre l'application du règlement européen dit « Dublin III ». La Hongrie étant un pays frontalier de l'Union, elle est le pays d'entrée de nombreux migrants passant par la route désignée comme étant celle des Balkans ; Viktor Orban souhaitait ainsi éviter que les pays européens, et en particulier son voisin autrichien, ne renvoient systématiquement les migrants vers la Hongrie. Plusieurs pays ont menacé la Hongrie d'engager une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne (l'Autriche et la Suède notamment).

Suspendre la directive « Travailleurs détachés »

Les 28 États membres de l'Union appliquent aujourd'hui la directive européenne relative aux travailleurs détachés. La proposition de réforme formulée par la Commission, en mars 2016, est soutenue, outre la France, par l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg, la Belgique, la Suède, les Pays-Bas. À l'inverse, onze pays (dix pays d'Europe de l'Est et le Danemark) ont enclenché, en mai 2016, une procédure dite du « *carton jaune* » à la Commission européenne, qui permet de bloquer l'avancée de ce projet tant que la Commission n'a pas apporté de précisions supplémentaires ou amendé son projet.

Créer un fonds européen de sécurité et de défense

La création d'un fonds européen de sécurité et de défense est identifiée comme une initiative franco-allemande, comme l'était en 1992 la création de l'Eurocorps, un corps d'armée regroupant des contingents de six pays européens ainsi que quatre pays associés. Les pays qui se sont joints ou, *a minima*, qui disposent du statut d'États associés à Eurocorps pourraient également soutenir la création de ce fonds (Belgique, Espagne, Luxembourg, Pologne, la Grèce, l'Italie et la Roumanie).

Doter la politique de concurrence d'une dimension externe

Si les États-Unis sont pionniers en matière de politique de la concurrence et de régulation antitrust (*Sherman Act* de 1890), leur approche est différente de celle de l'Union européenne. L'application américaine du droit de la concurrence est plus souple et pragmatique et favorise la promotion de champions nationaux à l'étranger.



Mise en œuvre

Redéfinir le projet européen

Toute réforme du fonctionnement de l'Union européenne passe par la construction d'un consensus entre les États membres et les conditions de réussite sont très difficiles à définir d'un point de vue uniquement français. Ainsi, le paysage politique européen semble aujourd'hui peu favorable à une évolution visant à renforcer l'Union ou l'une de ses institutions, *a fortiori* à en créer de nouvelles ; l'Allemagne est ainsi opposée à un approfondissement de la zone euro.

Pour toute modification institutionnelle d'ampleur, impliquant un renforcement des pouvoirs du Parlement ou la possibilité de conduire des initiatives par groupe de pays, il sera en effet nécessaire de revenir sur les traités. Cela implique que les 28 États-membres se mettent d'accord sur les évolutions proposées, conformément aux dispositions de l'article 48 du traité de Maastricht.

Revoir les accords de Dublin

S'agissant de la révision des accords de Dublin, trois hypothèses sont envisageables :

- la suspension de l'application des accords Dublin III, à l'initiative de la France ;
- une suspension unilatérale, à l'instar de la Hongrie, de l'application de l'accord Dublin III, afin d'éviter que les autres pays ne lui renvoient les migrants qu'elle a initialement accueilli. La France serait en violation du droit de l'Union et s'exposerait à une procédure de sanction de la part de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- un fort soutien exprimé à la proposition de la Commission en cours de discussion, en particulier sur le mécanisme correctif, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent.

Suspendre la directive « Travailleurs détachés »

Au regard du cadre juridique de l'Union européenne, la suspension de la directive sur les travailleurs détachés paraît difficilement réalisable ; elle pourrait placer la France dans une situation d'isolement vis-à-vis de ses partenaires, dans le cas d'une suspension unilatérale de la directive.

Créer un fonds européen de sécurité et de défense

Les ministres français et allemand de la défense ont, en septembre 2016, déjà lancé une initiative pour la création d'un fonds européen de sécurité et de défense. La proposition est désormais portée au niveau de la Commission par son président, et un plan est en cours de discussion dans le cadre de la préparation du prochain cadre financier pluriannuel post-2020.

Doter la politique de concurrence d'une dimension externe

Afin de mettre en œuvre cette politique, il serait nécessaire de modifier les articles des traités sur l'interdiction des aides d'État. Le véritable travail de mise en œuvre de cette proposition est d'ordre idéologique : la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DGComp), en charge de l'application du droit de la concurrence, a toujours eu une conception très stricte de la concurrence. La concurrence « *libre et non faussée* » fait partie des objectifs de l'Union en vertu des traités.



Chiffrage des propositions des candidats



Benoît Hamon : Créer un groupe de pays pour l'approfondissement de l'intégration européenne

« Constitution d'une nouvelle alliance pionnière entre pays de la zone euro fondée autour d'un Parlement propre, d'un budget propre, d'une fiscalité harmonisée, d'une gouvernance spécifique, de frontières économiques qui régulent les échanges » Projet de [Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Benoît Hamon propose de créer un groupe de pays afin d'approfondir l'intégration européenne autour du noyau dur des 18 États membres de la zone euro. La réforme du fonctionnement des institutions européennes, dans le contexte du départ annoncé du Royaume-Uni et de la montée des partis eurosceptiques dans plusieurs États membres¹, vise à renforcer leur légitimité et à susciter à nouveau l'adhésion des populations. Il s'agit aussi, après une période d'élargissement de l'Union, de redonner un souffle nouveau à un mouvement d'approfondissement autour d'un nombre limité d'États membres ayant l'euro pour monnaie.

Pour ce faire Benoît Hamon propose que la zone euro se dote d'un gouvernement, contrôlé par un Parlement aux prérogatives renforcées et que le projet européen puisse être redéfini entre les pays membres de la zone euro afin de poursuivre la construction européenne sans nécessairement rechercher un consensus entre les 28 pays membres.

Cette proposition orienterait l'Union vers une « Europe à plusieurs vitesses », qui existe de fait sur certains sujets – à commencer par la monnaie unique mais aussi l'espace Schengen –, mais qui ne s'est jamais développée au-delà d'initiatives ponctuelles sur les autres sujets.

Les évolutions institutionnelles de l'Union n'impliquent pas directement de coûts supplémentaires pour les États membres. En revanche, la création d'un budget de la zone euro pourrait, en fonction de l'ambition recherchée (stabilisation macroéconomique, redistribution entre État membre) et de son mode de financement, représenter un coût élevé pour les États membres ou pour les contribuables, sauf s'il s'agit d'un transfert de dépenses et de fiscalités nationales au niveau européen. Par exemple, la direction générale du Trésor envisageait, dans une étude de 2013, un budget représentant de l'ordre de 2 % du PIB pouvant prendre en charge 20 % de la stabilisation opérée par les budgets nationaux.

Les effets éventuels d'un approfondissement de la construction européenne autour d'un groupe de pays membres sont attendus à un niveau macroéconomique et peuvent être difficilement chiffrés ici.

¹Mouvement 5 étoiles en Italie (25,6 % aux élections générales de 2013), le FPÖ en Autriche (46,2 % aux élections présidentielles de 2016), le Front National (27,7 % au premier tour des élections régionales en 2015) pour ce qui concerne l'Europe de l'Ouest.



MISE EN ŒUVRE

Toute réforme du fonctionnement de l'Union européenne passe par la construction d'un consensus entre les États membres et les conditions de réussite sont très difficiles à définir d'un point de vue uniquement français. Ainsi le paysage politique européen semble aujourd'hui peu favorable à une évolution visant à renforcer l'Union ou l'une de ses institutions, *a fortiori* pour en créer de nouvelles ; l'Allemagne est ainsi opposée à un approfondissement de la zone euro.

Pour toute modification institutionnelle d'ampleur, impliquant un renforcement des pouvoirs du Parlement ou la possibilité de conduire des initiatives par groupe de pays, il sera en effet nécessaire de revenir sur les traités. Cela implique que les 28 pays membres se mettent d'accord sur les évolutions proposées conformément aux dispositions de l'article 48 du traité de Maastricht.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Si les questions européennes sont rarement au cœur des débats lors des campagnes électorales nationales, la volonté de réformer l'Union européenne et de relancer le projet européen est régulièrement avancée par les candidats à l'élection présidentielle depuis le début des années 1990. Les propositions des candidats vont, selon le positionnement de chacun, d'un approfondissement de la construction européenne aller vers une Europe fédérale jusqu'au retrait de la France de l'Union européenne et de la monnaie unique afin de recouvrer une souveraineté en tous domaines : économique, sécurité, contrôle des frontières, etc.

En 1995, le candidat Jacques Chirac évoque déjà un manque de légitimité du processus décisionnel européen et un processus de construction européenne « désenchanté »².

Le principe d'une intégration différenciée a été défendu par François Hollande en tant que Président de la République à l'issue du Conseil européen de février 2015³.

Dans le contexte de la présidentielle 2017, plusieurs candidats se sont déjà positionnés pour une mise en retrait de la France des institutions européennes dans leur fonctionnement actuel notamment Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon⁴.

La création d'un budget de la zone euro est une proposition ancienne venue du monde économique et assez largement partagée par la classe politique.

À l'inverse la démarche participative de construction du programme d'Europe Ecologie Les Verts, propose « une Europe pour vivre mieux ensemble »⁵.

²<http://www.slate.fr/story/101129/vingt-ans-apres-livres-programmes-chirac-inertie>

³<http://www.rpfrance.eu/oui-je-suis-pour-une-europe>

⁴<http://www.jlm2017.fr/sortir-des-traites-europeens>

⁵<http://projet.eelv.fr/project/reinventer-l-europe/step/programme-final-2>



LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La principale tentative, unilatérale, de réforme de l'Union au bénéfice d'un État-membre est celle conduite par David Cameron en 2016, accord qui a été soumis au référendum du 23 juin 2016 et rejeté par les Britanniques. Cet accord engageait le Royaume-Uni vers ce que le Premier ministre qualifiait de « statut spécial », prévoyant des dispositions particulières concernant l'immigration, la souveraineté du Royaume-Uni et sur la position particulière du pays par rapport à la monnaie unique.

Cette démarche diffère fortement, dans ses motivations, des propositions faites par Benoît Hamon qui plaide pour un renforcement de l'Union mais permet d'illustrer ce qu'un pays est en mesure d'obtenir seul en négociant avec ses partenaires européens.

Les propositions pour une Union plus démocratique, passant notamment par un renforcement des pouvoirs du Parlement européen (seule institution désignée par suffrage universel direct des citoyens européens), sont toutefois partagées par plusieurs autres partis européens notamment les membres du groupe des Verts au Parlement européen.

IMPACT MACROECONOMIQUE

| | à court terme | à long terme |
|------------------------------|--|--|
| Effets positifs de la mesure | Meilleur fonctionnement de la zone euro grâce à un <i>policy mix</i> mieux coordonné (notamment si l'approfondissement se traduit par un budget fédéral rehaussé et mobilisable pour des actions de relance conjoncturelle). | Création d'un espace économique plus intégré favorisant une large mobilité des travailleurs et des entreprises, ce qui engendrerait de la croissance de long terme. Espace de croissance qui inciterait les pays de l'Union, mais non membres de la zone plus intégrée, à la rejoindre. |
| Effets négatifs de la mesure | Concurrence fiscale et sociale pouvant s'exacerber entre les pays avançant vers une harmonisation renforcée et les autres États membres faisant le choix de ne pas rejoindre cette nouvelle alliance. | Remise en cause du périmètre actuel de l'Union conduisant à une réduction possible de la taille du marché commun européen. |



Benoît Hamon : Réviser les accords de Dublin

« Réviser les accords de Dublin » Projet de [Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Benoît Hamon propose la fin des accords de Dublin qui « *veulent que la Grèce et l'Italie supportent le poids de l'accueil des réfugiés* ».

Benoît Hamon n'indique pas précisément ce qu'il entend par « révision des accords de Dublin », mais l'objectif recherché semble être une répartition plus équitable du nombre de demandeurs d'asile qui est en forte augmentation compte tenu du contexte économique et géopolitique. La France a reçu, en 2015, 80 000 demandes d'asile⁶ quand l'Allemagne en a reçu 441 800 et l'Union européenne dans son ensemble 1,3 million (en hausse de plus de 100 % par rapport à 2014)⁷. En outre, la France est l'un des pays qui oppose le plus de refus aux demandes d'asile avec un taux d'acceptation de 31,5 % en 2015 contre 45 % en moyenne en Europe⁸.

Le règlement n °604-2013 du 26 juin 2013, dit « Dublin III », communément appelé « accord de Dublin », permet à un pays membre de l'Union européenne de renvoyer un demandeur d'asile non pas vers son pays d'origine, où il est serait en danger, mais vers le premier pays de l'Union dans lequel il a déposé une demande d'asile lors de son entrée. Ces dispositions ont pris une dimension particulière dans le contexte d'une arrivée importante de migrants par l'Italie et la Grèce en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a présenté une révision des accords de Dublin, le 4 mai 2016, actuellement en cours de discussion entre les États membres. Elle prévoit notamment la mise en œuvre d'un « mécanisme d'allocation correctif » des demandeurs d'asile permettant une meilleure répartition entre les États de l'Union. Elle fait néanmoins l'objet de débats particulièrement vifs et son adoption est loin d'être acté.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant estimé (en euros) : 2017-2020 | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Par le candidat (le cas échéant) : | - |
| Par l'Institut Montaigne : | |
| Estimation haute : | 1,8 Md€ à l'échelle européenne |

⁶ Statistiques de l'OFPPA.

⁷<http://www.touteurope.eu/actualite/les-demandes-d-asile-dans-l-union-europeenne.html>

⁸http://www.lesechos.fr/12/01/2016/lesechos.fr/021613108412_demandes-d-asile-en-france---une-progression-a-deux-chiffres-en-2015.htm



La fin de la reconduite automatique des demandeurs d'asile vers les pays où a été déposée la première demande aurait un impact sur la répartition des demandeurs d'asile au sein de l'Union. Une augmentation de leur nombre est vraisemblable pour la France mais toucherait essentiellement le Royaume-Uni pour des raisons linguistiques, économiques ou familiales ou l'Allemagne pour des raisons économiques.

Nous pouvons considérer que la proposition formulée par la Commission le 4 mai 2016 répond aux objectifs recherchés par Benoît Hamon. En effet, le mécanisme d'allocation correctif, dit « *fairness mechanism* », prévoit :

- la mise en place d'un indicateur permettant d'identifier si un État membre supporte une charge disproportionnée au regard de sa population et de sa richesse relative ;
- une réallocation automatique des demandes d'asile dans l'hypothèse où un État membre supporte une charge disproportionnée ;
- le versement d'une contribution de solidarité de 250 000 € si un État membre refuse de prendre en charge les demandes d'asile.

La proposition de la Commission prévoit une enveloppe budgétaire dédiée de 1,8 Md€ pour la période 2017-2020, elle couvrirait les coûts de transfert de 150 000 à 200 000 demandeurs d'asile par an en cas de déclenchement du mécanisme correctif. Il s'agit d'une estimation haute dans la mesure où il est très peu probable que le mécanisme soit activé en 2017, compte tenu de l'état d'avancement des discussions et que le coût moyen de transfert estimé par la Commission (1 800 € par personne) semble surestimé au regard du montant de référence utilisé pour les personnes relocalisées à l'intérieur de l'UE dans le cadre du fonds « asile, immigration, intégration » (500 € par personne).

MISE EN ŒUVRE

Trois hypothèses sont envisageables pour la mise en œuvre de cette proposition :

- la suspension de l'application des accords Dublin III, à l'initiative de la France, est mise à l'ordre du jour européen et est une décision prise par les autorités de l'Union. Cela suppose toutefois un long processus de concertation et de négociation dont l'aboutissement est très peu probable ;
- une suspension unilatérale, à l'instar de la Hongrie, de l'application de l'accord Dublin III, afin d'éviter que les autres pays ne lui renvoient les migrants qu'elle a initialement accueilli. La France serait en violation du droit de l'Union et s'exposerait à une procédure de sanction de la part de la Cour de justice de l'Union européenne.
- un fort soutien exprimé à la proposition de la Commission en cours de discussion, en particulier sur le mécanisme correctif, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent ;

Rappelons qu'en cas de révision d'un règlement européen pris conjointement par le Parlement européen et le Conseil, c'est-à-dire d'un règlement pris selon la « procédure législative ordinaire » de l'Union, il convient d'adopter un parallélisme des formes. L'adoption d'un règlement modificatif peut s'accomplir sur plusieurs mois, voire au-delà.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Le règlement de Dublin, dont la première mouture date de 2009, fait l'objet de critiques récurrentes dans les États membres de l'Union par certains membres de la classe politique et par la société civile. Plusieurs candidats se sont exprimés en faveur d'une révision de ce texte, notamment Emmanuel Macron qui s'est dit prêt à « rouvrir le sujet ».



LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Le gouvernement hongrois de Viktor Orban a décidé, en juin 2015, de suspendre l'application du règlement européen dit Dublin III. La Hongrie étant un pays frontalier de l'Union, elle est le pays d'entrée de nombreux migrants passant par la route désignée comme étant celle des Balkans. Afin d'éviter que les pays européens, et en particulier son voisin autrichien, ne renvoient systématiquement les migrants vers la Hongrie. Plusieurs pays ont menacé la Hongrie d'engager une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne (Autriche et Suède notamment).

Avant les résultats du référendum britannique, le Royaume-Uni a indiqué qu'il pourrait exercer son droit d'exemption (*opt-out*) sur la réforme du règlement de Dublin.

Cette mesure a donc été prise dans une logique semble-t-il inverse à celle prônée par Benoît Hamon, qui souhaite que chaque pays prenne toute sa part dans l'accueil des demandeurs d'asile sans pouvoir renvoyer ceux-ci vers les pays frontaliers de l'Union, en particulier la Grèce et l'Italie soumis à une forte pression migratoire venue respectivement de Turquie et de Libye.



Arnaud Montebourg : Suspendre la directive sur les travailleurs détachés

« Mettre fin à la directive des travailleurs détachés qui installe une concurrence déloyale au sein de l'espace européen » Projet d'[Arnaud Montebourg](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La libre-circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne est un des principes fondateurs du marché intérieur et est encadrée par la directive concernant le détachement de travailleurs⁹, adoptée en 1996. Par les comportements d'optimisation qu'elle permet, elle cristallise les craintes de *dumping* social entre États-membres et a été au cœur des débats à l'occasion de nombreuses échéances électorales. La suspension de cette directive est présentée par Arnaud Montebourg comme une mesure qui permettrait de restaurer les conditions d'une concurrence plus équilibrée.

Au regard du cadre juridique de l'Union européenne, la faisabilité même d'une telle initiative est faible et pourrait placer la France car elle supposerait que l'ensemble des partenaires européens s'accordent sur la suspension de la directive. Si la France décidait d'une suspension unilatérale, cela pourrait la placer dans une situation d'isolement vis-à-vis de ses partenaires. Une telle suspension pourrait engendrer des recettes supplémentaires pour les comptes sociaux français mais, à l'inverse, des dépenses supplémentaires face à de possibles sanctions de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'à des mesures de rétorsions contre les travailleurs détachés français.

De trop nombreuses inconnues empêchent un chiffrage robuste mais des effets positifs potentiels peuvent être envisagés si l'on considère que cette mesure entraînerait un surcroît de recettes sociales liées à la substitution de travailleurs cotisants aux conditions du droit commun français. Dans l'hypothèse haute, la substitution serait intégrale, dans l'hypothèse basse de 50 % seulement. Ces calculs sont réalisés sur la base d'un salaire moyen de 1776 € bruts mensuels soit 1,2 SMIC.

⁹ Un travailleur «détaché» est un salarié envoyé par son employeur dans un autre État membre en vue d'y fournir un service à titre temporaire. Par exemple, un prestataire de services peut remporter un contrat dans un autre pays et décider d'envoyer ses employés exécuter ce contrat sur place. Contrairement aux travailleurs dits « mobiles » de l'UE qui s'installent dans un autre État membre pour y travailler ou chercher un emploi, les travailleurs détachés ne séjournent que temporairement dans le pays d'accueil et n'intègrent pas le marché du travail du pays. Les travailleurs mobiles, eux, ont droit à l'égalité de traitement avec les citoyens du pays d'accueil en ce qui concerne l'accès à l'emploi, les conditions de travail et toutes les dispositions sociales et fiscales.



Analyse détaillée

La proposition est difficilement chiffrable dans la mesure où seuls les effets positifs supposés peuvent être approchés et que de nombreuses inconnues empêchent un chiffrage robuste.

On peut néanmoins envisager un scénario où les **285 000 travailleurs détachés en France pourraient voir leur rémunération soumise** aux cotisations salariales et patronales françaises, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. Cette hypothèse n'est valable que si les conditions économiques restent réunies pour la délivrance des prestations auparavant assurées par les travailleurs détachés, notamment au regard de la compétitivité prix des entreprises.

Si l'on considère que les salariés concernés évoluent essentiellement dans des secteurs à faible rémunération et que l'on prend donc en compte une **rémunération théorique de 1,2 SMIC** (soit 1 776€ bruts mensuels), sur laquelle seront prélevées les cotisations salariales à hauteur de 325,2€ par mois¹⁰, comprenant les cotisations du régime général de retraite, d'assurance maladie, d'assurance chômage, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Les gains pour les régimes sociaux français seraient d'1,1 Md€ de cotisations supplémentaires (hors régimes de retraite complémentaire, en année pleine, sur la base des 285 000 travailleurs détachés enregistrés en France en 2015 et dans l'hypothèse d'une substitution intégrale par des salariés soumis aux droits et cotisations français).

Les cotisations patronales sur les rémunérations inférieures à 1,6 fois le SMIC bénéficient d'exonérations rendant difficile une ventilation par risque, mais le montant pour un salarié peut être estimé à 321,8€ par mois de cotisations patronales (hors effet du CICE) comprenant :

- les cotisations au régime général de retraite, d'assurance maladie, d'assurance chômage, pour les allocations familiales et des contributions diverses (logement, dialogue social) ;
- et les exonérations.

Soit un montant total annuel de 1,1 Md€ en année pleine à répartir entre les différents postes (retraite, santé, allocations familiales...).

Au total, la **substitution intégrale des travailleurs détachés par des travailleurs soumis aux cotisations sociales françaises représenterait un gain de cotisations de 2,2 Md€ en année pleine**. La substitution intégrale pouvant difficilement être envisagée, retenir **une substitution de 50 % semble pouvoir constituer une hypothèse basse, soit 1,1 Md€** de recettes supplémentaires brutes en année pleine.

Il faudrait à l'inverse prévoir **le coût d'un retour sur le marché du travail français d'une partie des 170 000 travailleurs détachés français** exerçant une activité dans un État de l'Union européenne. Si les autres pays ne suspendent pas la directive, rien ne s'opposerait à ce que les travailleurs détachés français soient victimes de mesures de rétorsion, pour rupture de réciprocité. Les hypothèses dans ce cas sont toutefois trop nombreuses pour imaginer un chiffrage précis.

¹⁰ www.urssaf.fr



En revanche, la France serait vraisemblablement sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre d'une procédure de manquement et contrainte de verser une amende assortie – ou non – d'une astreinte par jour de retard avant mise en conformité avec le droit de l'Union. Le montant maximum auquel a été condamnée la France jusqu'à présent est une astreinte de 57 M€ par période de six mois pour non-respect des quotas de pêche au merlu¹¹, doublée d'une amende forfaitaire de 20 M€. Au regard de l'importance du principe de libre-circulation des travailleurs dans l'Union, l'hypothèse d'une sanction beaucoup plus significative ne peut être écartée.

Sources :

- [Rapport d'information du Sénat sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs du 29 mai 2013.](#)
- [Bilan de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015, commission nationale de lutte contre le travail illégal, 30 mai 2016.](#)
- [Site des URSSAF pour les niveaux de cotisation en vigueur et la simulation des exonérations de charges.](#)

MISE EN ŒUVRE

L'article 288 du Traité de l'Union européenne (TUE) précise qu'une directive est contraignante pour les États membres. La directive n'a toutefois pas d'application immédiate et doit être transposée en droit national afin de produire ses effets. En l'absence de mesures de transposition la Commission peut engager une procédure d'infraction et une saisine par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

La suspension de l'application d'une directive européenne par un État membre n'est pas prévue par les textes européens. Il est permis de penser qu'en cas de suspension, la jurisprudence applicable en cas de non-transposition serait applicable ou, du moins, transposable. Ainsi, lorsqu'une directive n'a pas été transposée en droit national dans les délais prévus (en général deux ans) celle-ci devient d'application immédiate lorsque ses dispositions sont claires, précises et inconditionnelles¹².

Le Conseil d'État a précisé que les effets directs d'une directive se limitaient à un effet vertical ascendant¹³. Il est alors possible pour un citoyen de se prévaloir des dispositions de la directive concernée dans ses relations avec l'administration. Dans le cas des travailleurs détachés, il est ainsi raisonnable de penser qu'une entreprise ayant recours à cette possibilité, en application des dispositions de la directive, obtiendrait gain de cause en cas de contentieux.

Le Conseil d'État admet, en outre, qu'une loi ou un règlement qui serait contraire à une directive puisse être contesté devant lui, ce que ne manquerait pas d'être une disposition suspendant les effets de la directive sur les travailleurs détachés.

Le cadre juridique actuel rend donc une suspension d'une partie du droit de l'Union européenne sur le territoire français très délicate à envisager. Si elle devait malgré tout être mise en œuvre, elle serait sans effet au regard des dispositions jurisprudentielles en la matière et exposerait en outre la France à des sanctions devant la CJUE.

Juridiquement, l'option la plus réaliste serait une action concertée à l'initiative de la France pour la révision de la directive de 1996.

¹¹ Arrêt Merluchon du 12 juillet 2005.

¹² Arrêt CJCE du 4 décembre 1974, Van Duyn.

¹³ Arrêt M^{me} C. du 30 octobre 2009.



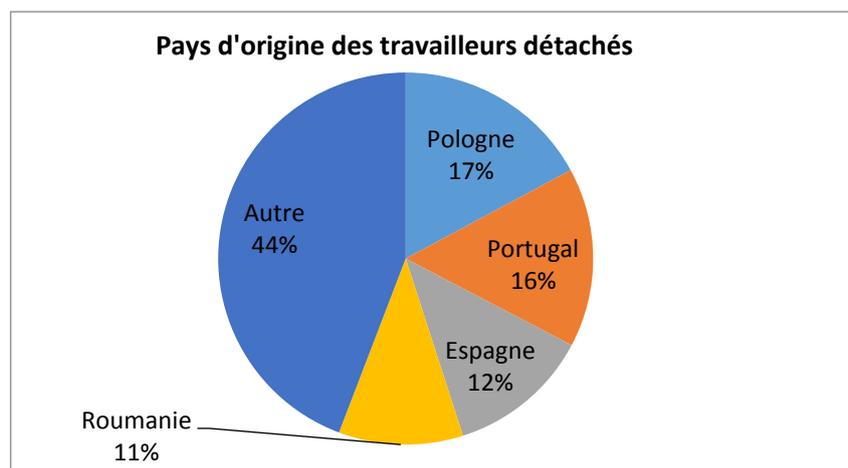
HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Texte symbolique de la libre-circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne la directive dite « travailleurs détachés » est entrée en vigueur en 1996.

Cette directive définit le travailleur détaché comme le salarié envoyé par son employeur dans un autre État membre de l'UE, en vue d'y fournir un service à titre temporaire. Ils se différencient des travailleurs mobiles, qui s'installent dans un autre État membre et intègrent durablement le marché du travail local.

Afin de prévenir les éventuelles pratiques de *dumping social* et de garantir la protection des droits et des conditions de travail dans toute l'Union, la directive définit un noyau dur de droits relatifs notamment à une rémunération minimale, aux temps de travail et de repos, aux congés payés et aux conditions d'hygiène et de sécurité au travail.

Avec l'élargissement de l'Union et les différentiels de coûts du travail entre les pays, le recours à ces travailleurs s'est amplifié ces dernières années. Un rapport du Sénat¹⁴ indiquait, en effet, que le nombre de travailleurs détachés en France en 2004 était de 26 500 ; ils étaient 285 000 travailleurs détachés en 2015¹⁵ (soit une hausse de 25 % par rapport à l'année précédente).



Ces détachements se font principalement dans les secteurs du bâtiment (27 %), de l'hôtellerie-restauration et du travail temporaire (25 %). À l'inverse on compterait près de 170 000 Français travailleurs détachés au sein de l'UE¹⁶.

Cette directive a fait l'objet de nombreuses critiques, pour les abus qu'elle permettrait et les comportements d'optimisation des entreprises qui s'établissent dans des pays où les charges sociales sont faibles. Ces dispositions peuvent, en effet, induire une distorsion de concurrence entre les entreprises du marché commun en faisant bénéficier les entreprises des pays où les charges sociales sont faibles, notamment en Europe de l'Est, d'une meilleure compétitivité-prix par rapport aux entreprises françaises.

¹⁴ Rapport d'information du Sénat sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs du 29 mai 2013.

¹⁵ Bilan de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015, commission nationale de lutte contre le travail illégal, 30 mai 2016

¹⁶ Rapport du Sénat op. cit.



Ces abus ont conduit à une première évolution du droit applicable en 2014. La directive d'exécution, adoptée en mai 2014, visait à améliorer l'application des règles dans les domaines de la lutte contre la fraude, du contournement de la réglementation et de l'échange d'informations entre les États.

En mars 2016, une nouvelle révision de la directive a été proposée par la Commission européenne afin de prendre en compte les critiques adressées par les différents États membre :

- alignement du régime des travailleurs détachés sur celui du pays d'exercice (rémunération, avantages sociaux prévus par les conventions collectives) ;
- limitation à deux ans par mission de la durée d'application du statut de travailleur détaché ;
- maintien de l'assujettissement au régime de sécurité sociale du pays d'origine.

Le 3 juillet 2016, le Premier ministre Manuel Valls¹⁷, a annoncé que la France pourrait ne plus appliquer cette directive si la réforme n'était pas adoptée.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Les 28 États membres de l'Union appliquent aujourd'hui cette directive européenne relative aux travailleurs détachés.

La proposition de réforme formulée par la Commission est soutenue, outre la France, par l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg, la Belgique, la Suède, les Pays-Bas.

À l'inverse, **onze pays (dix pays d'Europe de l'Est et le Danemark) ont enclenché, en mai 2016, une procédure dite du « carton jaune » à la Commission européenne**, qui permet de bloquer l'avancée de ce projet tant que la Commission n'a pas apporté de précisions supplémentaires ou amendé son projet.

IMPACT MACROECONOMIQUE

| | à court terme | à long terme |
|-------------------------------------|--|--|
| Effets positifs de la mesure | Nouvelles opportunités pour le marché du travail français Surcroît de cotisations sociales | |
| Effets négatifs de la mesure | Fragilisation de la coopération européenne Mesures de rétorsion contre les travailleurs détachés français Risque d'une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité, sauf si l'annulation de la directive s'effectue au niveau européen | Entrave à la libre-circulation des travailleurs, des personnes |

¹⁷ Intervention du Premier ministre sur TF1.



Arnaud Montebourg : Redéfinir le projet européen autour des pays de la zone Euro

«Le projet européen doit être redéfini sur l'essentiel et s'il le faut avec les seuls pays de la zone Euro sur une vision commune et partagée comme tel fut le cas des pères fondateurs en 1950 » Projet d'[Arnaud Montebourg](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Arnaud Montebourg propose de créer un groupe de pays afin d'approfondir l'intégration européenne autour du noyau dur des 18 États membres de la zone euro. La réforme du fonctionnement des institutions européennes, dans le contexte du départ annoncé du Royaume-Uni et de la montée des partis eurosceptiques dans plusieurs États membres¹⁸, vise à renforcer leur légitimité et à susciter à nouveau l'adhésion des populations. Il s'agit aussi, après une période d'élargissement de l'Union, de redonner un souffle nouveau à un mouvement d'approfondissement autour d'un nombre limité d'États membres ayant l'euro pour monnaie.

Pour ce faire Arnaud Montebourg propose que la zone euro se dote d'un gouvernement, contrôlé par un Parlement aux prérogatives renforcées et que le projet européen puisse être redéfini entre les pays membres de la zone euro afin de poursuivre la construction européenne sans nécessairement rechercher un consensus entre les 28 pays membres.

Cette proposition orienterait l'Union vers une « Europe à plusieurs vitesses », qui existe de fait sur certains sujets – à commencer par la monnaie unique mais aussi l'espace Schengen –, mais qui ne s'est jamais développée au-delà d'initiatives ponctuelles sur les autres sujets.

Les évolutions institutionnelles de l'Union n'impliquent pas directement de coûts supplémentaires pour les États membres. En revanche, la création d'un budget de la zone euro pourrait, en fonction de l'ambition recherchée (stabilisation macroéconomique, redistribution entre État membre) et de son mode de financement, représenter un coût élevé pour les États membres ou pour les contribuables, sauf s'il s'agit d'un transfert de dépenses et de fiscalités nationales au niveau européen. Par exemple, la direction générale du Trésor envisageait, dans une étude de 2013, un budget représentant de l'ordre de 2 % du PIB pouvant prendre en charge 20 % de la stabilisation opérée par les budgets nationaux.

Les effets éventuels d'un approfondissement de la construction européenne autour d'un groupe de pays membres sont attendus à un niveau macroéconomique et peuvent être difficilement chiffrés ici.

¹⁸Mouvement 5 étoiles en Italie (25,6 % aux élections générales de 2013), le FPÖ en Autriche (46,2 % aux élections présidentielles de 2016), le Front National (27,7 % au premier tour des élections régionales en 2015) pour ce qui concerne l'Europe de l'Ouest.



MISE EN ŒUVRE

Toute réforme du fonctionnement de l'Union européenne passe par la construction d'un consensus entre les États membres et les conditions de réussite sont très difficiles à définir d'un point de vue uniquement français. Ainsi le paysage politique européen semble aujourd'hui peu favorable à une évolution visant à renforcer l'Union ou l'une de ses institutions, *a fortiori* pour en créer de nouvelles ; l'Allemagne est ainsi opposée à un approfondissement de la zone euro.

Pour toute modification institutionnelle d'ampleur, impliquant un renforcement des pouvoirs du Parlement ou la possibilité de conduire des initiatives par groupe de pays, il sera en effet nécessaire de revenir sur les traités. Cela implique que les 28 pays membres se mettent d'accord sur les évolutions proposées conformément aux dispositions de l'article 48 du traité de Maastricht.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Si les questions européennes sont rarement au cœur des débats lors des campagnes électorales nationales, la volonté de réformer l'Union européenne et de relancer le projet européen est régulièrement avancée par les candidats à l'élection présidentielle depuis le début des années 1990. Les propositions des candidats vont, selon le positionnement de chacun, d'un approfondissement de la construction européenne aller vers une Europe fédérale jusqu'au retrait de la France de l'Union européenne et de la monnaie unique afin de recouvrer une souveraineté en tous domaines : économique, sécurité, contrôle des frontières, etc.

En 1995, le candidat Jacques Chirac évoque déjà un manque de légitimité du processus décisionnel européen et un processus de construction européenne « désenchanté »¹⁹.

Le principe d'une intégration différenciée a été défendu par François Hollande en tant que Président de la République à l'issue du Conseil européen de février 2015²⁰.

Dans le contexte de la présidentielle 2017, plusieurs candidats se sont déjà positionnés pour une mise en retrait de la France des institutions européennes dans leur fonctionnement actuel notamment Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon²¹.

La création d'un budget de la zone euro est une proposition ancienne venue du monde économique et assez largement partagée par la classe politique.

À l'inverse la démarche participative de construction du programme d'Europe Ecologie Les Verts, propose « une Europe pour vivre mieux ensemble »²².

¹⁹<http://www.slate.fr/story/101129/vingt-ans-apres-livres-programmes-chirac-inertie>

²⁰<http://www.rpfrance.eu/oui-je-suis-pour-une-europe>

²¹http://www.jlm2017.fr/sortir_des_traites_europeens

²²<http://projet.eelv.fr/project/reinventer-l-europe/step/programme-final-2>



LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La principale tentative, unilatérale, de réforme de l'Union au bénéfice d'un État-membre est celle conduite par David Cameron en 2016, accord qui a été soumis au référendum du 23 juin 2016 et rejeté par les Britanniques. Cet accord engageait le Royaume-Uni vers ce que le Premier ministre qualifiait de « statut spécial », prévoyant des dispositions particulières concernant l'immigration, la souveraineté du Royaume-Uni et sur la position particulière du pays par rapport à la monnaie unique.

Cette démarche diffère fortement, dans ses motivations, des propositions faites par Arnaud Montebourg qui plaide pour un renforcement de l'Union mais permet d'illustrer ce qu'un pays est en mesure d'obtenir seul en négociant avec ses partenaires européens.

Les propositions pour une Union plus démocratique, passant notamment par un renforcement des pouvoirs du Parlement européen (seule institution désignée par suffrage universel direct des citoyens européens), sont toutefois partagées par plusieurs autres partis européens notamment les membres du groupe des Verts au Parlement européen.

IMPACT MACROECONOMIQUE

| | à court terme | à long terme |
|------------------------------|--|--|
| Effets positifs de la mesure | Meilleur fonctionnement de la zone euro grâce à un <i>policy mix</i> mieux coordonné (notamment si l'approfondissement se traduit par un budget fédéral rehaussé et mobilisable pour des actions de relance conjoncturelle). | Création d'un espace économique plus intégré favorisant une large mobilité des travailleurs et des entreprises, ce qui engendrerait de la croissance de long terme. Espace de croissance qui inciterait les pays de l'Union, mais non membres de la zone plus intégrée, à la rejoindre. |
| Effets négatifs de la mesure | Concurrence fiscale et sociale pouvant s'exacerber entre les pays avançant vers une harmonisation renforcée et les autres États membres faisant le choix de ne pas rejoindre cette nouvelle alliance. | Remise en cause du périmètre actuel de l'Union conduisant à une réduction possible de la taille du marché commun européen. |



Vincent Peillon : Création d'un fonds européen de sécurité et de défense

« Je proposerai la création d'un fonds européen de défense et de sécurité. » Projet de [Vincent Peillon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Pour Vincent Peillon, « *l'Union européenne doit être l'Union de la sécurité pour ses citoyens* ». Il propose pour cela la création d'un « *fonds européen pour la sécurité et la défense* ».

La création d'un tel fonds permettrait de financer des programmes militaires ou industriels conjoints et de développer la recherche et l'innovation dans l'industrie de défense européenne. Ce fonds permettrait de faire contribuer tous les pays européens aux dépenses de défense qui varient aujourd'hui de 0,4 % du PIB pour l'Irlande à 2,6 % pour la Grèce²³.

Cette proposition n'est pas nouvelle. Elle a été initialement formulée par Thierry Breton, dès février 2016, puis par le Président de la République dans son allocution du 14 juillet 2016 et a fait l'objet d'une communication de la part de la Commission sur un plan européen pour la défense le 30 novembre 2016.

Chiffrage détaillé de la proposition :

Les dépenses de défense représentent 178,2 Md€ au sein de l'Union européenne (UE), soit 1,5 % du PIB moyen de l'UE, alors que les pays membres de l'OTAN se sont engagés à ce qu'elles atteignent 2 % du PIB. En France les dépenses de défense s'élèvent à 1,8 % du PIB et représentent environ 22 % des dépenses de défense de l'Union²⁴

Vincent Peillon ne précise pas ce qu'il entend exactement par ce fonds européen pour la défense et la sécurité et ne fournit pas de chiffrage de cette proposition.

Au moins deux grandes options sont envisageables pour la création d'un tel fonds :

- une mutualisation des dettes de défense, telle que proposée par Thierry Breton ;
- une mise en commun de ressources budgétaires afin de financer des initiatives communes avec une contribution du budget de l'Union.

En tout état de cause, l'impact de la création du fonds européen sur les finances publiques françaises dépendrait fortement de la dotation initiale de ce fonds et de la clé de répartition entre les pays qui serait retenue :

- la répartition se ferait selon la même clé de répartition que celle de la contribution des États au budget européen, dans cette hypothèse la France contribuerait à hauteur d'environ 16 % du fonds ;

²³<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/MS.MIL.XPND.GD.ZS>, année 2015.

²⁴http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf



- la répartition pourrait aussi se faire en fonction du poids déjà occupé dans les dépenses de défense de l'UE (22 % pour la France).

Dans son plan d'action pour la défense présenté le 30 novembre 2016, la Commission propose un fonds de défense qui serait doté, de façon indicative, de 5,5 Md€ par an. Le coût pour la France serait, dans la première hypothèse, de 880 M€ par an et, dans la seconde hypothèse, de 1,2 Md€ par an.

Cette proposition viserait à alléger le poids budgétaire de la politique de défense qui pèse aujourd'hui sur la France. Comptant parmi les puissances militaires de l'Union, dotée du statut de puissance nucléaire et voyant son poids politique conforté par son siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, la France défend, au-delà de son propre pays, les intérêts européens. L'idée serait donc de répartir l'effort budgétaire plus équitablement entre pays de l'Union, ce qui incontestablement, en procédant à un rééquilibrage, dégagerait un bénéfice budgétaire pour la France. En effet, il est probable que les dépenses de défense effectuées au niveau national seraient réduites à due concurrence afin d'assurer la neutralité budgétaire du dispositif.

Sources :

- Rapport de l'OTAN sur les dépenses militaires des pays membres, janvier 2016.

MISE EN ŒUVRE

Les ministres français et allemand de la défense ont, en septembre 2016, déjà lancé une initiative en ce sens. Le projet de création d'un fonds européen de sécurité et de défense est désormais porté au niveau de la Commission par son président, et un plan est en cours de discussion dans le cadre de la préparation du prochain cadre financier pluriannuel post-2020.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La création d'un fonds européen de sécurité et de défense, si elle n'est pas nouvelle, a revêtu un intérêt tout particulier ces derniers mois. Elle s'inscrit dans le contexte des attentats terroristes survenus en Europe et des conflits du sud de la Méditerranée, qui ont poussé des millions de migrants depuis 2013 aux frontières de l'Union.

C'est l'ancien Ministre, Thierry Breton, désormais président-directeur général du groupe Atos, qui, dès février 2016, s'est exprimé publiquement pour la création d'un tel fonds. Cette proposition consiste à émettre des obligations de long terme pour refinancer la dette correspondant aux dépenses de défense des États membres. Il serait financé par des ressources fiscales équivalant à 2 points de TVA.

La création du fonds a ensuite été portée par François Hollande lors de son allocution du 14 juillet 2016 et reprise par les ministres de la défense français et allemand, Jean-Yves Le Drian et Ursula van der Leyen, dans une proposition transmise à la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, en septembre 2016.

Enfin Jean-Claude Juncker a annoncé, dans son discours sur l'état de l'Union prononcé le 14 septembre 2016 que la Commission proposerait, avant la fin de l'année 2017, la création d'un fonds européen de la défense²⁵.

²⁵http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.htm



La Commission a ainsi présenté, le 30 novembre 2016, un plan d'action européen pour la défense qui prévoit la création d'un fonds européen de défense comportant deux volets :

- un volet « recherche » destiné à financer des initiatives communes de recherche qui pourrait être doté de 500 M€ par an après 2020 ;
- un volet « capacités » permettant aux États membres de financer des projets communs en matière capacitaire dans des secteurs prioritaires, pouvant être doté d'environ 5 Md€ par an, mais ce chiffre doit encore être affiné.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition est, pour l'instant, identifiée comme une initiative franco-allemande, comme l'était en 1992 la création de l'Eurocorps, un corps d'armée regroupant des contingents de six pays européens ainsi que quatre pays associés.

On peut émettre l'hypothèse que les pays qui se sont joints ou, *a minima*, qui disposent du statut d'États associés à Eurocorps viendront également au soutien de ce fonds européen de sécurité et de défense (Belgique, Espagne, Luxembourg, Pologne, la Grèce, l'Italie et la Roumanie). La Turquie, pays non-membre de l'Union, est également pays associé dans l'Eurocorps.

IMPACT MACROECONOMIQUE

L'impact macroéconomique indirect ne peut être véritablement mesuré qu'à l'aune de la taille critique que prendrait véritablement ce fonds. Si ce fonds permet notamment une véritable coopération industrielle entre Européens (lancement de nouveaux programmes d'équipements communs, mise en commun de certains moyens nationaux en termes de logistique, de transport et de soutien), il pourrait y avoir un impact économique positif de relance dans toute l'Union (augmentation de la demande publique vis-à-vis des entreprises de défense, et effets induits sur le tissu de sous-traitants par exemple en matière de métallurgie et sidérurgie). Si le rééquilibrage de l'effort budgétaire était ainsi opéré, la France verrait également un impact positif sur son budget et, partant, sur sa dette.



Manuel Valls : Doter la politique de concurrence d'une dimension externe

« Je veux ainsi doter la politique de concurrence d'une dimension externe : à chaque fois qu'une entreprise européenne subira la concurrence déloyale d'un groupe étranger plus fort parce que soutenu par exemple par des aides d'État, l'entreprise européenne devra pouvoir être aidée publiquement à due concurrence. De même, dans les domaines où il est crucial de disposer d'une taille critique, par exemple dans le numérique, les règles européennes de concurrence devront être appliquées avec souplesse. Si nous voulons peser, y compris technologiquement, nous devons favoriser le développement de champions européens. » [Projet de Manuel Valls](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Les industriels européens s'élèvent souvent contre des règles de concurrence communautaires qui les désavantageraient vis-à-vis de leurs concurrents non-européens, qui peuvent bénéficier d'aides publiques. Au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires est moins strict puisqu'il prévoit un simple système de notification après mise en œuvre. Les règles de concurrence de l'Union européenne (UE) sont donc considérées comme trop strictes et empêcheraient l'émergence de champions européens, notamment dans le secteur du numérique.

Cette proposition n'est pas véritablement chiffrable à court terme. Son principal impact est macroéconomique. N'est pris en compte dans cette analyse que le contrôle des aides d'Etat.

MISE EN ŒUVRE

Afin de mettre en œuvre cette politique, il serait nécessaire de modifier les articles des traités sur l'interdiction des aides d'État, et d'octroyer une compétence nouvelle à la Commission européenne, toujours dans les traités, afin qu'elle puisse mener une véritable politique industrielle.

Pour la modification des traités, un travail de négociation devra être engagé avec nos partenaires européens. Un accord ne paraît pas impossible à atteindre, étant donné que certains États-membres ont pu par le passé se plaindre du caractère trop strict de la mise en œuvre de la politique de la concurrence par la Commission européenne.

Le véritable travail de mise en œuvre de cette proposition est d'ordre idéologique : la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DGComp), en charge de l'application du droit de la concurrence, a toujours eu une conception très stricte de la concurrence. La concurrence « libre et non faussée » fait partie des objectifs de l'Union en vertu des traités.



HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Le traité de Rome (mars 1957) pose les fondements de la politique communautaire de la concurrence et octroie des compétences communes à la Communauté économique européenne (CEE) en la matière. L'émergence de règles communes encadrant la concurrence est envisagée comme le pendant de la libre-circulation des biens permise par le traité de Rome.

La politique de la concurrence s'est structurée autour de la relation franco-allemande et de demandes portées respectivement par la France – qui plaide pour une politique agricole commune (PAC) – et par l'Allemagne – favorable à des règles strictes en matière de concurrence.

Un droit européen de la concurrence s'est ensuite développé ; un développement accru dans les années 1990 par la privatisation de nombreux secteurs économiques au sein des États-membres. En outre, depuis 2003, la Commission européenne s'est vue attribuer des pouvoirs d'enquête et peut prononcer des sanctions en cas d'infraction des entreprises aux règlements européens.

Les aides d'État sont également encadrées strictement dès le traité de Rome, qui interdit le principe d'aides d'État pouvant biaiser la concurrence (subventions, exonérations fiscales ou prêts). Il existe néanmoins des dérogations à ce principe général, principalement s'il s'agit d'aider un secteur économique ou un territoire en difficulté, de contribuer à la préservation de l'environnement ou d'encourager la recherche et développement. Le traité de Maastricht (1992) prévoit également une dérogation pour les aides destinées à la culture et à la préservation du patrimoine. Cependant, un État-membre qui souhaite accorder une aide de ce type doit obtenir l'accord préalable de la Commission²⁶.

Les aides publiques octroyées par les États aux entreprises ont fait l'objet de nombreux débats européens, depuis le début des années 2000.

Pour de nombreux économistes, une politique de la concurrence n'est ni le facteur unique de développement économique ou ni un vecteur décisif de spécialisation industrielle, qui permettrait des avantages compétitifs dans le temps long.

Aujourd'hui, la tendance en Europe est plutôt à la baisse des aides d'État ; et, elles sont majoritairement fléchées vers des dispositifs d'équité – avec une finalité sociale –, davantage que d'efficacité économique. La Commission européenne encadre étroitement les aides à l'emploi et à la formation professionnelle, et autorise des actions en faveur de la restructuration de filières industrielles ou économiques.

À l'échelle mondiale, ces aides sont majoritairement consacrées à encourager la recherche et développement ainsi qu'à l'émergence de pôles de compétitivité. Chaque pays met plus particulièrement l'accent sur certains secteurs économiques jugés prioritaires : ainsi, en Allemagne, près de 50% des aides économiques sont allouées à l'efficacité énergétique. Or, les aides d'État de chacun des États-membre de l'Union européenne entrent parfois en collision avec les objectifs poursuivis à l'échelle européenne.

²⁶ www.vie-publique.fr



LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Si les États-Unis sont pionniers en matière de politique de la concurrence et de régulation antitrust (*Sherman Act* de 1890), leur approche est différente de celle de l'Union européenne. L'application américaine du droit de la concurrence est plus souple et pragmatique et favorise la promotion de champions nationaux à l'étranger.

IMPACT MACROECONOMIQUE

| | à court terme | à long terme |
|-------------------------------------|--|--|
| Effets positifs de la mesure | Gains de parts de marché pour les entreprises européennes. | Création d'emplois chez les champions européens ainsi nés. |
| Effets négatifs de la mesure | Surenchère d'aides d'État avec les pays tiers type États-Unis, exacerbation de la concurrence, risque de dérive vers des pratiques déloyales au regard des règles OMC. | Remise en cause des accords OMC. |

Au total l'impact macroéconomique positif excède toutefois l'impact négatif, à condition que les aides d'État soient octroyées majoritairement sur des principes d'efficacité économique.